Background Paper BP-256E

THE STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS: HIGHLIGHTS OF THE 1991 AMENDMENTS

James R. Robertson
Law and Government Division

May 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00315/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/256E
0-660-14105-1

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS: HIGHLIGHTS OF THE 1991 AMENDMENTS

INTRODUCTION

On 11 April 1991, the House of Commons passed a motion making major amendments to its Standing Orders. This was one of the most extensive packages of changes ever enacted at one time, changes which will have far-reaching implications and a significant impact on how the House operates in the future.

The Standing Orders are the rules or by-laws that govern the procedure of the House of Commons, although, the House can, by unanimous consent or majority vote, override or waive them. Various statutory provisions, precedents, Speakers' rulings, traditions and practices also influence and determine how the House operates. Nevertheless, the Standing Orders constitute a body of procedural rules that are of fundamental importance and from which the effectiveness and efficiency of the House of Commons, and of individual Members of Parliament, in large part derive. As the Hon. Harvie Andre said in the House on 8 April 1991: "Parliament's task is to debate issues and to make decisions and the Standing Orders of the House guide this process. They govern the proceedings of the House and provide a framework in which the government carries out its legislative program and the opposition questions the government in an orderly way and hon. members debate issues and make decisions by majority vote" (*Debates*, p. 19133).

The Standing Orders are continually evolving and adapting in order to meet new demands or circumstances. There have been major revisions several times over the past few years in an attempt to make the Standing Orders more relevant to a modern political system, and to improve the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

functioning of the House of Commons. The most recent overhaul came about in 1985, as a result of the recommendations of the Special Committee on the Reform of the House of Commons, commonly known as the McGrath Committee after its chairman, James A. McGrath. Various minor changes, and provisional or temporary changes, were made between that time and the present.

A number of factors contributed to the 1991 changes. Experience, with the 1985 reforms had led certain people to conclude that some of these were not working as had been intended, and that further changes were required. In addition, not all of the McGrath Committee's recommendations had been implemented, and, in many cases, changes in one area had unforeseen consequences or implications in other areas. On the other hand, certain aspects of the Standing Orders had not been addressed by either the McGrath Committee, or the 1985 reforms. Also, by 1991 the composition of the House was quite different from what it had been in 1985, when there was a large Conservative majority.

The present process began with certain frustrations felt by the government, and a desire on its part for changes. Discussions among the House leaders began in 1990, and culminated with the circulation of a working paper of proposed Standing Order changes and options prepared by the Government House Leader, Mr. Harvie Andre. This document formed the basis for further discussions and negotiations among the recognized political parties. It appears that the independent Members of Parliament and the smaller political parties were not actively involved in these talks.

On 26 March 1991, Mr. Andre tabled a motion in the House of Commons setting out the government's proposed changes. The motion was over 30 pages long, with 64 separate provisions. A number of the changes were of a housekeeping nature, others were minor or relatively uncontroversial. While there was substantial all-party agreement on some changes, a significant number of the major changes were bitterly opposed by some or all of the opposition parties and Members.

While all Members of Parliament have the same basic objectives, it is obvious that the interests and approaches of government and opposition Members differ on specific issues. Procedural rules involve

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a balancing of interests: the party that is in opposition today may form the government after the next election, and vice versa. The role of the opposition in a parliamentary system is to oppose and, sometimes, to delay, partly in the hope of influencing public opinion. The government, on the other hand, has a legislative agenda that it wishes to implement as expeditiously as possible; it does not want to be perceived as stifling debate or silencing opposition, but the affairs of state cannot be allowed to come to,a standstill.

Parliament is based on an adversarial system. It is a highly partisan place. A great deal is achieved through negotiation and co-operation, but where this is not possible, the procedural rules must prevail. The conflicting interests of the majority and the minority must be respected and protected. This often involves a delicate balancing, which is essential if the system is to function properly.

The proposed changes to the Standing Orders were debated in the House over the course of several days in late March and early April. Finally, on 11 April 1991, the government invoked closure to limit debate and the motion was approved, by majority vote, in the early hours of 12 April 1991. The changes are to come into effect on the first sitting day of the Third Session of the 34th Parliament.

This paper will provide a summary and overview of the changes to the Standing Orders. It is not possible in a paper of this nature to give a comprehensive list of the amendments, or to explain in detail the reasoning behind the changes or the objections of the opposition parties. For more detailed information and advice on specific issues, it is suggested that Members of Parliament and their staff consult the table officers of the House of Commons.

SITTINGS OF THE HOUSE OF COMMONS

One of the most publicized changes involves the calendar of the House of Commons. The number of non-sitting weeks has been increased, by providing longer summer and Christmas breaks, and having other weeks off.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the old calendar, the House of Commons was scheduled to sit for up to 175 days per year, although over the past ten years the average number of sitting days has been 155. The new rules provide for approximately 134 sitting days a year.

The stated purpose is to enable Members to spend more time in their ridings. The provision is designed particularly to address the problems of Members who come from the more remote parts of the country, and who must spend considerable time travelling to and from Ottawa, and getting around their constituencies.

Some historical perspective is helpful here. In the past, Parliament sat for only a small part of the year, and most Members of Parliament stayed in Ottawa during the time the House was in session. With the advent of modern transportation, it became easier for Members to travel back and forth between Ottawa and their constituencies, so that constituents have come to expect that they will see their MPs more often.

The concept of a fixed parliamentary calendar is a relatively recent innovation, which was designed to enable politicians to plan their schedules, and to prevent the government from manipulating the time when the House would rise. Under the existing calendar of sittings, the House of Commons meets from September to June, with time off at Christmas and Easter, as well as during two other week-long breaks during the year. The 1991 changes have introduced further breaks into this schedule.

While the changes are undoubtedly beneficial for many Members, especially those from more remote parts of the country, they will reduce the amount of time that the House of Commons will be in session. The trend over the past century or so has been in the opposite direction. As government becomes more complicated and assumes more responsibilities, the amount of work that Parliament must handle necessarily increases.

If Parliament has more work to do, increasing the number of sittings is not the only solution; an alternative is to increase its efficiency. In arguing for this change, the government cited statistics for the average number of sitting days in other countries. In the number of days that the House of Commons sits, and the amount of legislation that it

passes, Canada generally does not compare favourably with other Western democratic countries. Such comparisons, however, can be misleading, as it is necessary to take into account many different factors, including the hours of sittings, the roles and responsibilities of legislative committees, and so forth. Nevertheless, such an exercise does illustrate that there is much to learn from the practices and experiences of other legislative bodies.

Another suggestion would have had the House of Commons sitting only four days a week -- for instance, Monday to Thursday, with Fridays off. Such a schedule is followed in several provincial legislatures in Canada, and accords with the reality that many MPs now spend only about three or four days a week in Ottawa in any event. Three-day weekends, however, would not significantly address the problem of travel to more remote ridings.

It is interesting that as long ago as the 1960s the Canadian House of Commons considered the concept of sitting and non-sitting weeks; the House of Commons Committee on Procedure and Organization suggested in 1968 that parliamentary sessions operate on the basis of five-week cycles: each cycle would consist of three weeks of regular sittings, followed by one week of committee hearings and one week of adjournment. This proposal was rejected at the time, as were a few other similar suggestions that have been made over the years. The Australian House of Representatives has had a system of regular non-sitting weeks since 1950, and the New Zealand Parliament has also instituted this practice.

Several issues arise from these changes in the calendar. First, there is the fact that for a variety of reasons the House seldom sits all the time that it is supposed to. Elections, leadership conventions, and general consensus often lead to unscheduled breaks. Thus, though, as noted above, the old rules provided for 175 sitting days, the actual number that the House sat was closer to 155. It is likely that the 134 sitting days now planned will be reduced still further. While there may be less willingness or motivation to do this initially, over time, the trend could develop afresh. At the same time, experience over the last few years has shown that countless external events necessitate that the House

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be called into session even though it is not scheduled to sit. In the past, this has often meant that summer breaks were interrupted or cut short; it can be expected that this will happen to some of the sessional breaks also.

Second, the government stated that its principal reason for the amendments was to ensure that Members had the opportunity to spend more time in their ridings, both to listen to constituents and to explain their actions. Nevertheless, there may well be a tendency to schedule committee meetings or travel during the weeks that the House is not sitting; while there is nothing wrong with this, it could prevent Members from having substantially more time at home than under the present regime, unless they were prepared to miss committee meetings.

To make up for the reduction in sitting days, the Standing Orders have been amended to increase the hours per day that the House sits. The intended effect is that the total number of hours per year will be roughly the same as under the old rules. The extra time will be devoted to Government Business, with the exception of a new Private Members' Hour on Wednesdays. The changes in the daily timetable of the House include starting earlier on Mondays, Tuesdays, Thursdays and Fridays, and finishing later on Wednesdays and Fridays. The sittings on Wednesdays will last until 8:00 p.m., and will be the first scheduled evening sittings to be part of the House's regular timetable since 1982, when evening sessions were eliminated, partly in response to the desire of members to spend time with their families, or participate in other activities.

The opposition parties criticized the fact that up to 40 Question Periods will be lost under the new calendar; the government apparently offered to increase the time allotted to Question Period by 15 minutes a day so that the total time would remain similar, but this provision was not included in the final motion. Another suggestion, for extra sitting weeks to be added during the summer or at Christmas to make up for the weeks off, was also rejected.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROCEDURAL CHANGES FOR DEBATES

Closely associated with the changes to the parliamentary calendar and timetable are a number of changes to debates in the House of Commons. The Throne Speech debate, for instance, is reduced from eight to six days, and the Budget debate is reduced from six days to four. The rules also introduce a restriction of second reading debate on borrowing authority bills, so that the matter will automatically come to a vote after two sitting days.

The number of opposition days in a normal year has been reduced from 25 to 20. These allotted days allow the opposition parties to select the subject of debate, and are formally related to the granting of supply or funds to the government to finance its activities. The reduction of allotted days to 20 is consistent with the practice in the British House of Commons. Every week that the House is recessed beyond the time provided for in the calendar, however, the Speaker will reduce the number of opposition days proportionately. By the same token, for every five days that the session is extended, one opposition day will be added. The number of votable opposition days in a supply period has also been reduced from four to three, provided that no more than eight opposition motions are voted on during the allotted 20 opposition days.

The 1991 changes to the Standing Orders also introduced new limits on the length of speeches. For example, under the old rules, at second reading of government bills, the first three speakers (other than the Prime Minister and the Leader of the Opposition) were allowed to speak for 40 minutes, whereas under the new rules only the first two speakers will be allowed to do so, and the time limits will also apply to third reading debates. Thereafter, speakers will be limited to 20 minutes for the first five hours of debate, rather than for the first eight hours, as was previously the case. After five hours, speeches must be ten minutes or less. The rule changes also permit the party Whips to split the time allotted for their Members to allow for more participation, which previously could only be done with unanimous consent.

The motion of 11 April also introduced certain changes to the rules for closure and time allocation, two devices whereby the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government can limit or cut off debate. When closure was invoked under the old rules, the debate had to conclude by 1:00 a.m., at which time a vote would be taken. The new rules provide that debate continues only until 11:00 p.m. -- two hours earlier -- at which time the matter is to be voted upon. The rules regarding time allocation have been changed so as to allow it to be introduced more quickly, without a two-hour debate or having to wait a day.

COMMITTEES

Perhaps the most significant recommendations of the McGrath Committee involved the role and powers of committees and led to tremendous changes in the ways that committees operated, and to their enhanced importance. Some committees -- notably the Standing Committee on Finance under Don Blenkarn -- have acquired considerable influence.

After six years of experience with the changes recommended by the McGrath Committee, certain defects or shortcomings in the committee system had become clear. Moreover, the composition of the House of Commons differs considerably from what it was in 1985. Government and opposition Members also tend to view the importance and role of committees differently.

There had been various proposals for reforming the committee system. One was to reduce the number of standing committees from the present 22 to 11 or 12, with broader mandates and competition for places on committees. Another was the creation of four or five "super-committees," with large areas of study; sub-committees could be established to study specific issues, and would report to the full committee.

In the end, however, there was little structural change to committees, but a number of significant changes to the rules. First, all the standing committees of the House were gathered into five broad "envelopes," four of which contain about four or five committees, under a general subject area:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(a) Management: The Standing Committees on:
    (i) House Management; and
    (ii) Public Accounts;

(b) Human Resources: The Standing Committees on:
    (i) Aboriginal Affairs;
    (ii) Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women;
    (iii) Human Rights and the Status of Disabled Persons;
    (iv) Labour, Employment and Immigration; and
    (v) Multiculturalism and Citizenship;

(c) Natural Resources: the Standing Committees on:
    (i) Agriculture;
    (ii) Energy, Mines and Resources;
    (iii) Environment; and
    (iv) Forestry and Fisheries;

(d) Economics: the Standing Committees on:
    (i) External Affairs and International Trade;
    (ii) Finance;
    (iii) Industry, Science and Technology, Regional and Northern Development; and
    (iv) Transport;

(e) Departmental: the Standing Committees on:
    (i) Communications and Culture;
    (ii) Consumer and Corporate Affairs and Government Operations;
    (iii) Justice and Solicitor General;
    (iv) National Defence and Veterans Affairs; and
    (v) Official Languages.

The House Management Committee is the only new committee. It is an amalgam of the old Management and Members' Services, Privileges and Elections, and Striking Committees. As such, it could prove to be very powerful and rather busy.

There is also a Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations, with representation drawn from both the Senate and the House of Commons. Previously, official languages was also a joint House and Senate committee; under the new rules, the House has decided to terminate this status.

In addition, the system of legislative committees established on an ad hoc basis to study a particular bill has been replaced by the creation of "standing" legislative committees. In each envelope except Management, two legislative committees, of not more than 14 members each,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

will be appointed, each of which will be designated by a letter of the alphabet. While the chairmen will change from bill to bill, the committee and its membership will continue.

The significance and purpose of the envelope system is seen in several ways. First, in terms of the scheduling of meetings, each group of committees within an envelope shall have priority in use of two committee rooms. In effect, this means that within the envelope, the four or five standing committees and two legislative committees will be restricted to no more than two meetings called at the same time. Moreover, legislative committees are to have priority during those hours when the House is sitting. This will both limit the number of meetings that individual committees can convene, and require a certain amount of coordination and negotiation. It may also encourage the holding of meetings at "off-peak" times, such as on Mondays and Fridays, and in the evenings. The problem of booking meeting rooms will be particularly difficult for any committee dealing with a complex issue, involving a great many witnesses and meetings.

One of the government's stated goals is for Members to specialize in a particular envelope or area. To this end, rules regarding substitution of Members on committees within the same envelope have been established. Substitution of Members, and the ensuing lack of continuity and expertise, has been a problem in the past and will undoubtedly continue to be one. The hope is that Members will be able to develop expertise in a particular envelope, although some of the committees that have been grouped together remain rather disparate. At the same time, it appears to be the idea that with fewer committee meetings, there will be fewer reasons for absenteeism.

No committees will have less than seven or more than 14 members. It is understood that the government hopes that the maximum membership of some committees will be reduced from 14 to eight, but this is not specified in the Standing Orders. The McGrath Committee recommended smaller committees; experience has generally been that they work collegially and effectively, although much greater responsibility is placed on individual members.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the 1985 rules, parliamentary secretaries were not permitted to sit on standing committees which oversee their departments. The feeling was that they would exert too much influence, and inhibit the freedom of other Members. The government feels, however, that with the powers of committees to examine anything they want within their general mandates, this is no longer a concern; accordingly, the new rules provide that parliamentary secretaries may again sit on any standing committees.

The new Standing Orders also provide, for the first time, that each standing committee is to have a Chairman, and two Vice-Chairmen, of whom two shall be Members of the government party and the third a Member in opposition to the government. By tradition, three standing committees have had chairmen drawn from the opposition: Public Accounts, Management and Members' Services, and Scrutiny of Regulations. It is unclear whether this practice will continue. This new Standing Order also appears to assume that the government party has a majority of seats in the House of Commons; as with various other provisions, this might need to be reviewed in the event that a minority government assumed office.

The new rules also for the first time make express provision for minority committee reports to be tabled in the House of Commons, with brief statements on the contents by a committee member. In the past, only committee chairmen (or their delegates) could table reports, even if dissenting or minority reports were appended. The wording of the new Standing Order, however, provides that only a member of the Official Opposition party can present "supplementary or dissenting opinions or recommendations," not a member of any other recognized political party or an independent Member.

Provision is also made in the new Standing Orders for committee proceedings to be televised. This had been recommended by the Standing Committee on Privileges and Elections in its December 1989 report, *Watching the House at Work*. Committee proceedings can be televised in two ways: first, the meeting can be filmed by House of Commons personnel and broadcast as part of the parliamentary channel; and, second, the electronic media can be allowed to be present during a meeting and to film or record the proceedings for their own use. There are precedents for both approaches in legislatures in other jurisdictions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the new Standing Orders, if a committee wishes to have the House of Commons Broadcast Unit broadcast its proceedings, it will have to obtain a order from the House, as at present. The electronic media, however, can be allowed to cover committee proceedings without obtaining the consent of the House. The Standing Committee on House Management will develop experimental guidelines for the broadcasting of committee proceedings by the media, and after the House of Commons has concurred with these, any committee may permit its proceedings to be covered by the electronic media.

While some concern was expressed by opposition Members about this rule during the debate over the new Standing Orders, it is consistent with the spirit of the Privileges and Elections Committee recommendations. Moreover, support for (and opposition to) the broadcasting of committee proceedings crosses party lines, and much will, therefore, depend on the membership of an individual committee.

The new rules on legislative committees have been controversial. The creation of standing legislative committees to deal with bills is obviously a departure from the old practice, but it is similar to the approach in the British House of Commons. One advantage is that it prevents the proliferation of legislative committees. In addition, it creates an incentive for bills to be moved through the process expeditiously since there may be more than one bill waiting to be dealt with by a particular committee. More problematic is the new provision that a Minister may, in proposing the second reading of a bill, give notice that he or she intends to move that the bill be referred to a standing or special committee, rather than a legislative committee. The opposition parties have argued that this makes it easier to bypass legislative committees than was possible under the old Standing Orders. The new rule introduces a measure of flexibility, and also accords with the practice that has developed whereby a number of bills in the last session were referred to standing or special committees for study after second reading -- for example, the Finance Committee and the Special Committee on the Review of the *Parliament of Canada Act*.

One clause that has raised particular concern among opposition politicians and various interest groups is a provision that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

empowers legislative committees to "send for officials from government departments and agencies and crown corporations and for such other persons whom the committee deems to be competent to appear as witnesses on technical matters." The concern is that the phrase "witnesses on technical matters" severely limits potential witnesses. A number of points may be made in this regard.

First, as the provision indicates, all witnesses are subject to a vote, of the committee, and the majority can, therefore, limit or expand the number of people to be called as witnesses. This is not a change from the old procedure; it is quite common for committee Members to arrive at a consensus about witnesses. The government has indicated that it does not expect that the new wording will substantially change the practice of selecting witnesses.

Second, it is important to appreciate where legislative committees fit into the legislative process. The vote in the House of Commons at second reading is a vote on the bill in principle. It is only when the bill has been so approved that it is referred to a legislative committee. There are very detailed procedural rules for what kind of amendments are permissible in committee; those which go beyond the scope of the bill should be ruled out of order. Obviously, there is scope for interpretation, and, to some extent, it is arguable that one needs to look at the implications of a bill in order to determine whether the proposed wording is acceptable. Many witnesses use their appearance before legislative committees to debate the policies in a bill, but this is not the purpose of such meetings or the place for such discussions. The opposition parties may be anxious to mobilize public support, but it is in a sense unfair to witnesses to have them prepare and present briefs that cannot, as a procedural matter, be implemented or adopted by the committee. The actual wording of the bill -- and the technical aspects, the drafting -- should be the focus of legislative committee proceedings.

The intent of the McGrath Committee was that the policies or principles of a bill would be reviewed by standing committees prior to the introduction of legislation. Either the government would issue draft

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legislation or a discussion paper, or the committee would of its own volition study a particular subject. The recommendations and findings of the committee would be used as the basis for drafting the bill. In other words, the subject matter would be studied by a parliamentary committee before any vote on the principle of the bill. Thus, legislative committees would have to engage only in the fine-tuning or revising of legislation to ensure precise and accurate wording.

This approach has a great deal of merit, and, has, on a few occasions, been adopted. For example, the recent amendments to the *Parliament of Canada Act* were largely the result of a special committee's recommendations. In order for the system to work, however, there needs to be more pre-study of policies and legislation; this necessitates more openness on the part of bureaucrats and cabinet ministers and a different approach on the part of committees and politicians.

Whether the new Standing Orders in fact lead to real change or not depends on what happens with the whole legislative process and committee system, and the attitudes of government Members. If standing committees engage in more pre-study of bills, there should be less need to have numerous witnesses at the legislative committee stage, and, in fact, witnesses could be restricted to technical drafting matters. Government Members could also use the new wording to vote down attempts to invite many witnesses, but the implications of doing so would have to be assessed. At the same time, the changes are a signal from the government that committee consideration of a bill is not to be a repeat of the second reading debate on the policy of the bill. Moreover, witnesses with a clearer idea of what was expected of them -- and what kinds of representations should be made -- could improve the process, and make their contributions more meaningful.

PRIVATE MEMBERS' BUSINESS

In its 1985 report, the McGrath Committee stated: "The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process" *(Third Report,* p. 1). One of the areas where the Committee recommended changes was Private Members' Business. This is the hour each day set aside to deal with bills and motions introduced by private Members, from the government or opposition sides. The changes, including the provision that a certain number of such bills and motions be guaranteed to come to a vote, have resulted in the passing of a number of private Members' bills and motions and have generally been viewed very favourably.

The 1991 changes with respect to Private Members' Business come from the recommendations in the twenty-first report of the Standing Committee on Privileges and Elections. Many of the changes are of a technical or procedural nature, and are designed to streamline the operation of Private Members' Business and to enhance its effectiveness by enabling more Members to participate and more bills and motions to be considered.

A number of the Standing Committee's recommendations had formed the basis for certain provisional standing orders that were in effect throughout most of 1990. These included such matters as the selection of items for the order of precedence, the selection of votable items, the time limit for debate on votable items, and Private Members' Business on supply days. These changes were intended to enable more Members to have their bills and motions debated, and were reasonably successful in this regard. For instance, the introduction of separate draws for bills and motions has increased the number of private Members' bills that the House has had an opportunity to consider. Similarly, the drawing of names of Members, rather than bills or motions, has allowed more Members to have their proposals considered. The time allotted to votable items was reduced from five hours to three; it was felt that three hours gave sufficient opportunity in most cases for Members to express their views, while at the same time allowing more bills and motions to be dealt with. The provision that Private Members' Hour not be suspended on supply days has also provided a greater degree of certainty in the scheduling of Private Members' Business. These changes have now been made permanent as a result of the 1991 changes to the Standing Orders.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Other changes from the Standing Committee's twenty-first report include a provision that if Private Members' Hour needs to be cancelled on Mondays, when it precedes the rest of the business of the House, the House can use the time to deal with government business instead. (On all other days, Private Members' Business is dealt with at the end of the day, and the House continues with the business before it if the Hour is cancelled for any reason.) Provision is also made to enable an exchange of votable as well as non-votable items where a Member is unable to be present; the notice required for such an exchange is now 48 hours instead of 24 as under the old rules.

A major change is that when debate on a non-votable bill or motion ends, the new Standing Orders provide that the matter is dropped and cannot be voted upon, unless there is unanimous consent. This is a significant departure from the spirit of the McGrath Committee. The new rules also provide that recorded votes concerning Private Members' Business can be deferred at the request of the Whips.

It should be noted that the provisions regarding Private Members' Business were unanimously supported by the House on 11 April 1991, unlike the other elements in the package of changes to the Standing Orders.

OTHER CHANGES

A number of other miscellaneous changes to the Standing Orders were made in the motion of 11 April 1991.

The time for presenting petitions is now restricted to 15 minutes per day; previously it was unlimited. The right to vote on first reading of a bill is removed as the motions for leave to introduce a bill and first reading are now automatic. These changes prevent two procedural devices that were commonly used as delaying tactics by opposition politicians.

Matters raised during the adjournment proceedings, at the end of certain days, may now last no more than six minutes, a reduction from ten minutes under the old rules, and there has been a corresponding reduction in the time limits on speeches. There is, however, no reduction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the amount of time -- thirty minutes -- set aside for adjournment debates, so that, instead of three matters, five can now be raised. Written questions on the order paper can now be transferred to the adjournment proceedings if not answered within 45 days.

Under the new Standing Orders, the need for unanimous consent can be over-ridden in certain circumstances for motions of a routine nature. A great deal of the business of the House of Commons is the result of negotiation and agreement among the house leaders of the various parties. Any agreement to dispense with certain rules requires unanimous consent. Thus, a single Member can prevent certain actions.

The current House of Commons has a number of independent Members, as well as representatives of the Bloc Québécois and Reform parties, neither of which is officially recognized. These Members had an enormous amount of potential power under the old rules. At the same time, a parliamentary system is based on the notion that, in the final analysis, the majority rules.

One of the new Standing Orders provides that if unanimous consent is denied to certain kinds of motions they can be raised by a Minister during routine proceedings and can be dealt with, unless 25 Members or more signify their opposition. This rule is obviously designed to improve the efficiency of the House. Certain safeguards are included: as indicated, there must be some previous effort to obtain unanimous consent, so that in a sense notice will have been given, even if not as much as ordinarily required. Second, the government argues that, since the rule can be applied only during routine proceedings, when a large number of Members are usually present the chamber, protection is afforded to the opposition parties. Third, only certain kinds of motions -- mostly relating to House business of an administrative nature -- are involved: Standing Order 56.1.(1) allows the procedure to be used only in relation to a "routine motion," which is defined as a motion that may be required for "the observance of the proprieties of the House, the maintenance of its authority, the management of its business, the arrangement of its proceedings, the establishing of the powers of its committees, the correctness of its records or the fixing of its sitting days or the times of its meeting or adjournment."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Another change makes automatic the reinstatement of any item of business dropped from the Order Paper due to an adjournment or the lack of a quorum. Quorum remains at 20 Members.

The Clerk of the House is also directed by the new Standing Orders to maintain a Register of Paired Members. "Pairing" is the system whereby two Members on opposite sides of a question agree not to vote on a particular matter; they thereby cancel each other out and do not affect the outcome of the vote. Pairing is often resorted to when Members are unable to be present for a vote and is a long-standing parliamentary practice, having originated in Great Britain in the time of Cromwell. The first pair in Canada was recorded less than three weeks after the new Parliament met in 1867. At times, pairing was very common in the Canadian House of Commons, and, at one time, a procedure apparently existed for registering pairs. The introduction of a Register of Paired Members appears to be an attempt to revive this practice, which is followed in certain other jurisdictions. It is likely, however, that, as various Speakers have ruled in the past, agreements to pair will remain private arrangements between Members and in no sense matters in which the Speaker or the House can intervene to enforce such agreements.

Various other changes are also included in the package.

CONCLUSIONS

The 1991 changes to the Standing Orders were the result of discussions and negotiations among the House leaders of the three major political parties in the House of Commons. There were no public hearings or committee study of the proposed changes. The ensuing debate was quite acrimonious and bitter. Although there was general agreement on a number of the proposed changes, there was considerable controversy over others. Opposition Members criticized the process, and the debate was ended only by the application of closure. Whether this background will affect the operation of the new Standing Orders will become apparent only with time.

During the debate on the proposed amendments, a great deal was said about the cynicism and disillusionment of Canadians with respect

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to politicians. The televising of the House of Commons has exposed certain shenanigans, and exacerbated certain problems. No rule changes, however, in themselves can alter Members' behaviour or attitudes or fulfil all the public's expectations.

The 1991 package of changes to the Standing Orders are noteworthy for their breadth: they affect practically every aspect of House of Commons procedure. Many of the changes are inter-related. At the same time, a number of areas were not touched, including Question Period, which many Members, especially on the government side, believe needs to be reformed. As noted above, procedural rules are never static or final; further changes are inevitable, whether it is to reflect changes in the composition of the House or changes in attitudes and priorities.

Procedural changes are never easy to implement. There are those who resist changes because of fear of the unknown. Some -- usually on the opposition side -- are reluctant to give up well-known procedural tactics, while others -- on the government side -- often value efficiency over all else. These divergent interests are not always easy to reconcile. Only time will tell whether the 1991 changes to the Standing Orders are successful, and live up to expectations.

Étude générale **BP-256F**

LE RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES: LES POINTS SAILLANTS DES MODIFICATIONS DE 1991

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Mai 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/256F
0-660-93341-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES: LES POINTS SAILLANTS DES MODIFICATIONS DE 1991

INTRODUCTION

Le 11 avril 1991, la Chambre des communes a adopté une motion visant à apporter des modifications majeures à son Règlement. Jamais une réforme d'aussi grande envergure n'avait été adoptée à la Chambre. Ces changements d'une portée considérable auront un impact important sur le fonctionnement de cette institution à l'avenir.

Le Règlement est l'ensemble des dispositions qui régissent la procédure de la Chambre des communes. Le fonctionnement de la Chambre est aussi influencé par divers articles de loi ainsi que par les précédents, les décisions des présidents, les traditions et les pratiques. Par ailleurs, le Chambre peut, par consentement unanime ou par vote majoritaire, ne pas tenir compte du Règlement. Néanmoins, le Règlement constitue un ensemble de règles de procédure d'une importance fondamentale. Ce sont ces règles qui, en grande partie, assurent l'efficacité de la Chambre des communes et de chacun des députés. Comme l'honorable Harvie Andre l'a dit à la Chambre le 8 avril 1991: "Le Parlement a pour tâche de débattre les questions et de prendre des décisions et le Règlement de la Chambre est l'élément moteur de ce processus. Il régit aussi les travaux de la Chambre et établit un cadre dans lequel le gouvernement mène son programme législatif. L'opposition, elle, demande au gouvernement et aux députés, de façon ordonnée, de débattre les questions et de prendre des décisions par vote majoritaire." (*Débats*, p. 19133)

Le Règlement est en évolution constante, car il faut l'adapter aux nouveaux besoins ou aux nouvelles circonstances. On a apporté d'importantes modifications au Règlement à plusieurs reprises ces dernières années afin qu'il corresponde mieux à un régime politique moderne et afin

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'améliorer le fonctionnement de la Chambre des communes. Le dernier remaniement a eu lieu en 1985 par suite des recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, mieux connu sous le nom de Comité McGrath en raison de son président, James A. McGrath. Depuis ce temps, le Règlement a subi divers changements mineurs, ainsi que des changements provisoires ou temporaires.

Un certain nombre de facteurs sont à l'origine des modifications de 1991. La mise en application des réformes de 1985 a amené certaines personnes à conclure que celles-ci n'ont pas toutes produit l'effet recherché et que d'autres modifications s'imposaient. De plus, les recommandations du Comité McGrath n'ont pas toutes été mises en application et, dans bien des cas, les changements apportés dans un secteur ont eu des répercussions imprévues dans d'autres secteurs. Par ailleurs, certains aspects du Règlement n'ont été touchés ni par le Comité McGrath ni par les réformes de 1985. En outre, en 1991, la composition de la Chambre est bien différente de ce qu'elle était en 1985, époque où les conservateurs détenaient la grande majorité des sièges.

Le processus actuel s'est amorcé lorsque le gouvernement, ressentant certaines frustrations, a manifesté le désir de réviser le Règlement. Les discussions entre les leaders parlementaires ont débuté en 1990 et ont mené à la distribution d'un document de travail dans lequel le leader du gouvernement à la Chambre, M. Harvie Andre, proposait des modifications au Règlement ainsi que certaines options. Ce document a servi de fondement à d'autres discussions et à des négociations entre les partis politiques reconnus. Il semble que les députés indépendants et les petits partis politiques n'aient pas participé activement à ces discussions.

Le 26 mars 1991, M. Andre a déposé à la Chambre des communes une motion dans laquelle étaient énoncés les changements proposés par le gouvernement. Longue de plus de 30 pages, la motion comptait 64 dispositions. Certains changements étaient d'ordre administratif, d'autres étaient mineurs ou non controversés. Tous les partis étaient d'accord sur certaines modifications, mais un nombre important de changements majeurs ont été vivement contestés par tous les partis et députés de l'opposition ou par certains d'entre eux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien que tous les députés aient les mêmes objectifs fondamentaux, il est évident que les intérêts et les démarches des députés du parti ministériel et de l'opposition relativement à certaines questions précises ne sont pas les mêmes. Les règles de procédure doivent servir à équilibrer les intérêts: le parti qui est dans l'opposition aujourd'hui formera peut-être le gouvernement après les prochaines élections, et vice versa. Le rôle de l'opposition dans le régime parlementaire est de s'opposer aux mesures proposées par le gouvernement et parfois d'en retarder l'adoption, en partie dans l'espoir d'influencer l'opinion publique. Le gouvernement, pour sa part, a un programme législatif qu'il désire mettre en oeuvre le plus rapidement possible; il ne veut pas être perçu comme voulant étouffer le débat ou museler l'opposition, mais il ne peut pas permettre que les affaires de l'État soient paralysées.

Le Parlement est fondé sur le système de débat contradictoire. C'est une institution où l'esprit de parti occupe une très grande place. On arrive à faire beaucoup de choses grâce à la négociation et à la collaboration, mais lorsque ce n'est pas possible, ce sont les règles de procédure qui l'emportent. Les intérêts contradictoires de la majorité et de la minorité doivent être respectés et protégés. Il faut pour cela assurer un équilibre souvent délicat, équilibre qui est essentiel au bon fonctionnement du système.

Le projet de modification du Règlement a été débattu à la Chambre durant plusieurs jours à la fin de mars et au début d'avril. Finalement, le 11 avril 1991, le gouvernement a eu recours à la clôture pour limiter le débat, et la motion a été adoptée, par vote majoritaire, dans la nuit du 12 avril 1991. Les changements entreront en vigueur le premier jour de séance de la troisième session de la trente-quatrième législature.

Le présent document résume les modifications au Règlement et en fournit en aperçu. Il est impossible, dans un document de cette nature, de donner une liste complète des modifications ou d'expliquer en détail les motifs de ces changements ou les objections des partis de l'opposition. Pour obtenir plus de détails sur ces questions ou des conseils à propos de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

questions spécifiques, les députés et leur personnel peuvent faire appel aux services du greffier de la Chambre des communes.

SÉANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

L'un des changements dont on a le plus parlé concerne le calendrier de la Chambre des communes. On a augmenté le nombre de semaines d'ajournement de la Chambre en prolongeant le congé d'été et le congé de Noël et en prévoyant d'autres semaines de congé.

Selon l'ancien calendrier, la Chambre des communes devait siéger jusqu'à 175 jours par année, bien qu'il n'y ait eu en moyenne que 155 jours de séance au cours des dix dernières années. Les nouvelles règles prévoient approximativement 134 jours de séance par année.

On a dit que le but de ce changement était de permettre aux députés de passer plus de temps dans leur circonscription. On voulait particulièrement faciliter la tâche aux députés des régions éloignées, pour qui les déplacements entre Ottawa et leur circonscription, ainsi que dans leur circonscription, prennent beaucoup de temps.

Il serait utile ici de jeter un coup d'oeil historique sur cette question. Auparavant, le Parlement ne siégeait qu'une petite partie de l'année, et la plupart des députés restaient à Ottawa durant cette période. Aujourd'hui, grâce aux moyens de transport modernes, il est devenu plus facile pour les députés de se déplacer entre Ottawa et leur circonscription, de sorte que les électeurs s'attendent maintenant à voir leurs députés plus souvent.

L'idée d'un calendrier parlementaire fixe est une innovation relativement récente qui visait à permettre aux députés de mieux planifier leur programme et à empêcher le gouvernement d'ajourner la Chambre à sa guise. Selon le calendrier existant, la Chambre des communes siège de septembre à juin; des congés sont prévus à Noël, à Pâques et durant deux autres semaines au cours de l'année. Les modifications de 1991 ajoutent d'autres congés à ce calendrier.

Ces changements seront certes avantageux pour beaucoup de députés, spécialement ceux des régions éloignées, mais ils réduiront

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

néanmoins la période pendant laquelle siégera la Chambre des communes. La tendance au cours du dernier siècle allait plutôt dans le sens contraire. La quantité de travail dont le Parlement doit s'acquitter augmente nécessairement à mesure que le gouvernement devient plus complexe et assume davantage de responsabilités.

Si le Parlement a plus de travail à faire, une augmentation du nombre de jours de séance n'est pas la seule solution; on peut aussi en accroître l'efficacité. Pour montrer le bien-fondé de ce changement, le gouvernement a cité des statistiques sur le nombre moyen de jours de séance dans d'autres pays. En général, le Canada ne soutient pas la comparaison avec les autres démocraties occidentales en ce qui concerne le nombre de jours de séance de la Chambre des communes et le nombre de mesures législatives qu'elle adopte. Toutefois, ce genre de comparaison peut être trompeur, car il faut tenir compte de divers facteurs, dont les heures de séance, le rôle et les responsabilités des comités législatifs, et ainsi de suite. Néanmoins, une telle démarche montre que l'examen des pratiques en vigueur dans d'autres assemblées législatives peut nous être fort utile.

On avait proposé comme autre solution possible que la Chambre des communes siège quatre jours par semaine, par exemple qu'elle siège du lundi au jeudi et que le vendredi soit un jour de congé. Ce genre de calendrier est en vigueur dans plusieurs assemblées législatives provinciales au Canada et colle bien à la réalité puisque beaucoup de députés ne passent que trois ou quatre jours par semaine à Ottawa de toute façon. Des fins de semaine de trois jours ne résoudraient cependant pas le problème des déplacements vers les circonscriptions éloignées.

Il est intéressant de constater que la Chambre des communes avait songé à adopter le concept des semaines de séance et des semaines d'ajournement dès les années 60. En 1968, le Comité permanent de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes avait proposé que les sessions parlementaires soient fondées sur des cycles de cinq semaines: chaque cycle se composerait de trois semaines de séances ordinaires, suivies d'une semaine d'auditions par les comités et d'une semaine d'ajournement. Cette proposition avait été rejetée, tout comme quelques autres suggestions semblables qui ont été faites au cours des années. En

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Australie, des semaines d'ajournement régulières sont prévues au calendrier de la Chambre des représentants depuis 1950, et le Parlement de la Nouvelle-Zélande a également adopté cette pratique.

Plusieurs questions découlent de cette modification du calendrier. Premièrement, il y a le fait que, pour diverses raisons, la Chambre siège rarement tout le temps qu'elle doit siéger. Les élections, les congrès à la direction ou de simples ententes entre les députés entraînent, souvent des interruptions non prévues. Par conséquent, même si, comme on l'a dit plus tôt, l'ancien calendrier prévoyait 175 jours de séance, le nombre réel de jours durant lesquels la Chambre siégeait était plus près de 155. On peut même s'attendre à ce que les 134 jours de séance prévu au nouveau calendrier soit réduits encore davantage. Les députés ne seront peut-être pas enclins à pencher dans ce sens au début, mais la tendance pourrait réapparaître avec le temps. Par ailleurs, on s'est aperçu ces dernières années que d'innombrables facteurs extérieurs obligent la Chambre à siéger certains jours qui ne sont pas prévus au calendrier. Par le passé, le congé d'été a souvent été interrompu ou raccourci, et il faut s'attendre à ce que les députés soient parfois rappelés pendant les périodes d'ajournement.

Deuxièmement, le gouvernement a expliqué qu'il avait apporté ces modifications essentiellement pour permettre aux députés de passer plus de temps dans leur circonscription à écouter leurs électeurs et à leur expliquer leurs décisions. Néanmoins, on aura peut-être tendance à tenir des réunions de comités ou à organiser des voyages les semaines où la Chambre ne siégera pas; rien de mal à cela, si ce n'est que les députés ne pourront pas passer beaucoup plus de temps chez eux qu'ils ne le font sous le régime actuel, à moins qu'ils ne soient prêts à rater certaines réunions de comités.

Pour compenser la réduction du nombre de jours de séance, le gouvernement a augmenté les heures de séance quand la Chambre siège. Ainsi, le nombre total d'heures de séance par année reste pratiquement le même. Le temps supplémentaire sera réservé aux initiatives ministérielles, à l'exception d'une nouvelle heure consacrée aux initiatives parlementaires, le mercredi. Selon le nouvel horaire quotidien, la Chambre se réunit plus tôt le lundi, le mardi, le jeudi et le vendredi et ajourne plus tard le mercredi et le vendredi. Le mercredi, la Chambre siégera

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jusqu'à 20 heures. C'est la première séance de soir prévue au calendrier régulier de la Chambre depuis 1982, année où les séances du soir ont été abolies, en partie parce que les députés avaient exprimé le désir d'avoir plus de temps à consacrer à leur famille ou à d'autres activités.

Les partis d'opposition se sont plaints du fait que le nouveau calendrier éliminait jusqu'à 40 périodes de questions. Le gouvernement aurait apparemment proposé de prolonger la période de questions de 15 minutes chaque jour, afin que la durée des périodes des questions reste la même. Toutefois, cette proposition ne figurait pas dans la version finale de la motion. Il a également été proposé qu'on ajoute des semaines de séance pendant le congé d'été ou de Noël, afin de compenser pour les semaines de séance perdues, mais cette suggestion a aussi été rejetée.

MODIFICATIONS AU PROCESSUS DU DÉBAT

Les changements apportés au calendrier et à l'horaire quotidien s'accompagnent d'un certain nombre de modifications relatives aux débats qui se tiennent à la Chambre des communes. Par exemple, le débat entourant le discours du Trône durera désormais six jours au lieu de huit, et le débat sur le budget, quatre jours au lieu de six. Le nouveau Règlement limite également le débat à l'étape de la deuxième lecture des mesures portant sur le pouvoir d'emprunt, de sorte que cette question sera mise aux voix au bout de deux jours de séance.

Au cours d'une année régulière, le nombre de jours désignés est passé de 25 à 20. Au cours de ces jours désignés, les partis d'opposition peuvent choisir le sujet à débattre, qui doit être directement lié à l'octroi de crédits ou au financement des activités du gouvernement. Cette réduction du nombre de jours prévus au calendrier est conforme à la pratique en cours à la Chambre des communes en Grande-Bretagne. Toutefois, toutes les semaines où la Chambre ne siégera pas des jours désignés comme jours de séance, le Président réduira de façon proportionnelle le nombre de jours désignés. De même, pour chaque tranche de cinq jours, où la Chambre siégera même si elle devait normalement être ajournée, le nombre de jours

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

désignés sera augmenté d'un jour. Pendant une période de crédits, le nombre de motions d'opposition à mettre aux voix a été ramené de quatre à trois, pourvu que pendant les vingt jours désignés, au plus huit motions de l'opposition au total soient mises aux voix.

La réforme du Règlement de 1991 limite également la durée des discours. Par exemple, selon l'ancien Règlement, les trois premiers orateurs (outre le premier ministre et le chef de l'opposition) pouvaient prononcer des discours de 40 minutes à l'étape de la deuxième lecture des projets de loi d'initiative ministérielle. Aux termes du nouveau Règlement, seuls les deux premiers orateurs auront le droit de prononcer un discours de cette durée, et ces restrictions s'appliqueront également aux discours à l'étape de la troisième lecture. Par la suite, les autres orateurs ne pourront prononcer que des discours de 20 minutes pendant les cinq premières heures de débat, au lieu des huit premières heures, comme le prévoyait l'ancien Règlement. Après cinq heures de débat, les discours dureront au plus dix minutes. Le nouveau Règlement permet également aux whips des partis de partager le temps qui leur est accordé entre leurs députés, de façon à ce qu'un plus grand nombre de personnes puissent participer au débat, ce qui auparavant ne pouvait être fait qu'avec le consentement unanime de tous les députés.

La motion du 11 avril modifie également les règles qui s'appliquent à la clôture et à l'attribution de temps, deux mesures qui permettent au gouvernement de limiter la durée du débat ou d'y mettre un terme. Selon l'ancien Règlement, quand le gouvernement imposait la clôture, le débat devait prendre fin à une heure du matin, heure à laquelle la motion était mise aux voix. Désormais, le débat se terminera à 23 heures, deux heures plus tôt, et les députés devront alors se prononcer sans délai. Le gouvernement a également modifié le Règlement afin de pouvoir proposer une motion d'attribution de temps sans avoir à débattre durant deux heures ou devoir attendre une journée.

COMITÉS

Les recommandations les plus importantes du Comité McGrath ont porté, entre autres, sur le rôle et les pouvoirs des comités. Elles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accroître leur importance. Certains comités, notamment le Comité permanent des finances présidé par Don Blenkarn, ont acquis une influence considérable.

Six ans après l'adoption des changements recommandés par le Comité McGrath, on a relevé certaines lacunes ou quelques défauts dans le système des comités. De plus, la composition de la Chambre des communes n'est plus du tout ce qu'elle était en 1985. Les députés du parti ministériel et de l'opposition ne voient d'ailleurs pas l'importance et le rôle des comités de la même façon.

La structure des comités a fait l'objet de divers projets de réforme. On a proposé de ramener le nombre de comités permanents de 22 à 11 ou 12 et de confier un mandat élargi aux comités, ce qui inciterait les députés à se disputer les sièges à ces comités. On a également proposé de créer quatre ou cinq "supercomités", dont les domaines d'étude seraient vastes, et des sous-comités chargés d'étudier des questions précises et de faire rapport au comité élargi.

Toutefois, en bout de ligne, peu de changements structurels ont été apportés aux comités, bien que le Règlement ait subi un certain nombre de modifications importantes. Premièrement, tous les comités permanents de la Chambre sont répartis en cinq grands "secteurs", quatre d'entre eux regroupant quatre ou cinq comités, selon un grand thème:

a) Gestion: les comités permanents:
   i) de la gestion de la Chambre;
   ii) des comptes publics;

b) Ressources humaines: les comités permanents:
   i) des affaires autochtones;
   ii) de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine;
   iii) des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées;
   iv) du travail, de l'emploi et de l'immigration;
   v) du multiculturalisme et de la citoyenneté;

c) Ressources naturelles: les comités permanents:
   i) de l'agriculture;
   ii) de l'énergie, des mines et des ressources;
   iii) de l'environnement;
   iv) des forêts et des pêches;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d) Économie: les comités permanents:
   i) des affaires étrangères et du commerce extérieur;
   ii) des finances;
   iii) de l'industrie, des sciences et de la technologie et du développement régional et du Nord;
   iv) des transports;

e) Secteur ministériel: les comités permanents:
   i) des communications et de la culture;
   ii) des consommateurs et des sociétés et de l'administration gouvernementale;
   iii) de la justice et du Solliciteur général;
   iv) de la défense nationale et des affaires des anciens combattants;
   v) des langues officielles.

Le Comité de la gestion de la Chambre est le seul nouveau comité. Il englobe l'ancien Comité de la gestion et des services aux membres, le Comité des privilèges et élections et le Comité de sélection. Il pourrait donc se révéler être un comité très puissant et passablement occupé.

Il existe également un Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, où siègent des sénateurs et des députés. Auparavant, le Comité des langues officielles était, lui aussi, un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat, mais la Chambre a décidé de modifier le Règlement pour lui retirer ce statut.

Par ailleurs, les comités législatifs temporaires chargés d'étudier un projet de loi en particulier sont remplacés par des comités législatifs permanents. Dans chacun des secteurs, à l'exception du secteur de la Gestion, deux comités législatifs, d'au plus 14 membres, seront constitués et désignés par une lettre de l'alphabet. Chaque fois que le comité sera saisi d'un projet de loi, un nouveau président sera nommé, mais la composition du comité demeurera inchangée.

Ce nouveau système de secteurs est important et utile de plusieurs façons. Premièrement, en ce qui concerne la planification des réunions, chaque groupe de comités dans un secteur a droit, en priorité, à deux salles de réunions. Dans les faits, cela signifie que les quatre ou cinq comités permanents et les deux comités législatifs d'un même secteur ne pourront être convoqués à plus de deux réunions en même temps. De plus, les comités législatifs ont la priorité pendant les heures de séance de la Chambre. Ces dispositions limitent le nombre de réunions que peuvent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

convoquer les comités et supposent une certaine coordination et des négociations. Elles pourraient également favoriser la tenue de réunions aux heures creuses, notamment le lundi et le vendredi ainsi qu'en soirée. Réserver les salles de réunions pourrait poser un problème particulièrement ardu à tout comité chargé d'étudier une question complexe et qui doit, par conséquent, entendre de nombreux témoins et tenir beaucoup de réunions.

Le gouvernement a bien précisé qu'il voulait que les députés se spécialisent dans un secteur ou un domaine particulier. À cette fin, il a prévu des dispositions concernant le remplacement des députés siégeant à des comités dans un même secteur. Les remplacements, qui expliquent le manque de continuité et de connaissances dans le domaine, ont toujours posé des problèmes, par le passé, et continueront de le faire. On espère toutefois que les députés pourront se spécialiser dans un secteur particulier, même si certains comités regroupés dans un même secteur semblent plutôt disparates. Par contre, s'il y a moins de réunions, il devrait y avoir moins d'absentéisme.

Aucun des comités ne sera composé de moins de sept membres ou de plus de 14 membres. Il est entendu que le gouvernement espère que le nombre maximal de députés siégeant à certains comités passera de 14 à 8, mais le nouveau Règlement ne prévoit rien en ce sens. Le Comité McGrath recommandait de réduire la taille des comités, l'expérience nous ayant appris que les membres collaborent alors davantage et travaillent plus efficacement, bien qu'ils aient à assumer beaucoup plus de responsabilités.

Le Règlement de 1985 ne permettait pas aux secrétaires parlementaires de siéger aux comités permanents qui supervisent leur ministère. On estimait qu'ils y exerceraient trop d'influence et entraveraient la liberté des autres députés. Le gouvernement est toutefois d'avis que cette préoccupation n'a plus sa raison d'être, étant donné que les comités ont le pouvoir d'examiner toutes les questions qu'ils veulent dans le cadre de leurs mandats généraux. Par conséquent, le nouveau Règlement prévoit que les secrétaires parlementaires pourront de nouveau siéger aux comités permanents.

Le nouveau Règlement prévoit également, pour la première fois, que chaque comité permanent sera composé d'un président et de deux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vice-présidents, deux d'entre eux devant être des députés du parti ministériel et le troisième, un député de l'opposition. La tradition a voulu que trois comités permanents aient des présidents faisant partie de l'opposition: celui des comptes publics, celui de la gestion et des services aux députés et celui de l'examen de la réglementation. On ne sait pas au juste si cette pratique se poursuivra. Ce nouvel article du Règlement présume également que le parti ministériel possède une majorité de sièges à la Chambre des communes; comme c'est le cas pour diverses autres dispositions, il faudra peut-être revoir cette dernière, au cas où un gouvernement minoritaire accéderait au pouvoir.

Également pour la première fois, le nouveau Règlement prévoit expressément que les rapports minoritaires de comité seront déposés à la Chambre des communes et qu'un membre du comité donnera une brève explication de leur contenu. Par le passé, seuls les présidents de comité (ou leurs délégués) pouvaient déposer des rapports, même si des rapports dissidents ou minoritaires y étaient annexés. Le libellé du nouveau Règlement stipule toutefois que seul un député du parti de l'opposition officielle, et non un député de tout autre parti politique reconnu ou un député indépendant, pourra présenter "un énoncé d'opinions ou de recommandations complémentaires ou dissidentes".

Le nouveau Règlement prévoit aussi la télédiffusion des délibérations des comités. Cette disposition avait été recommandée par le Comité des privilèges et des élections dans son rapport de décembre 1989 intitulé *Pleins feux sur les travaux de la Chambre*. Les délibérations des comités peuvent être télévisées de deux façons: premièrement, la séance peut être filmée par des employés de la Chambre des communes et diffusée sur le réseau parlementaire et deuxièmement, on peut autoriser les médias électroniques à assister à une séance et à filmer ou à enregistrer les délibérations pour leur propre usage. Ces méthodes sont déjà employées dans d'autres assemblées législatives.

Selon le nouveau Règlement, si un comité désire que le service de radio-télédiffusion de la Chambre des communes diffuse ses délibérations, il devra obtenir un ordre de la Chambre, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Toutefois, les médias électroniques peuvent être

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autorisés à couvrir les délibérations des comités sans obtenir le consentement de la Chambre. Le Comité permanent de la gestion et des services aux députés élaborera, à titre d'essai, des lignes directrices concernant la télédiffusion des délibérations des comités par les médias et, lorsque la Chambre des communes les aura approuvées, tout comité pourra autoriser les médias électroniques à couvrir ses délibérations.

Bien que les députés de l'opposition aient exprimé certaines inquiétudes au sujet de cette disposition lors du débat sur le nouveau Règlement, elle est conforme à l'esprit des recommandations du Comité des privilèges et des élections. En outre, l'appui (ou l'opposition) à la télédiffusion des délibérations des comités transcende la discipline de parti et, partant, dépendra en grande partie de la composition d'un comité donné.

Les nouvelles dispositions concernant les comités législatifs ont été controversées. La création de comités législatifs permanents chargés d'étudier des projets de loi s'éloigne manifestement de la tradition, mais elle rejoint la pratique en vigueur à la Chambre des communes britannique. Elle a, entre autres, l'avantage d'éviter le foisonnement de comités législatifs. En outre, elle encourage l'étude expéditive des projets de loi, puisque plusieurs d'entre eux attendent peut-être d'être examinés par un comité en particulier. Ce qui est plus compliqué, c'est la nouvelle disposition prévoyant qu'un ministre peut, lorsqu'il propose la deuxième lecture d'un projet de loi, donner avis qu'il compte proposer que ce dernier soit renvoyé à un comité permanent ou spécial, plutôt qu'à un comité législatif. Les partis de l'opposition ont soutenu qu'il serait alors plus facile de contourner les comités législatifs que ne le permettait l'ancien Règlement. La nouvelle disposition introduit un élément de souplesse et est également conforme à la pratique qui s'est développée, c'est-à-dire que, au cours de la dernière session, un certain nombre de projets de loi ont été renvoyés aux comités permanents ou aux comités spéciaux après la deuxième lecture -- par exemple, au Comité des finances et au Comité spécial chargé de l'examen de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Une disposition qui a soulevé particulièrement des inquiétudes parmi les députés de l'opposition et divers groupes d'intérêts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

est celle qui autorise tout comité législatif à "convoquer à comparaître devant lui des fonctionnaires ou des représentants des ministères ou des organismes gouvernementaux ou des sociétés d'État ainsi que les autres personnes qu'il juge compétentes pour témoigner sur des questions techniques". Ils craignent que l'expression "pour témoigner sur des questions techniques" ne restreigne gravement la sélection de témoins éventuels. On peut présenter un certain nombre d'arguments à cet égard.

Premièrement, comme la disposition l'indique, la convocation de tout témoin est assujettie à un vote du comité et la majorité peut donc limiter ou augmenter le nombre de personnes qui seront convoquées comme témoins. Cette disposition ne modifie pas l'ancienne façon de procéder; il est très fréquent que les membres d'un comité s'entendent en ce qui a trait aux témoins. Le gouvernement a signalé qu'il ne s'attend pas à ce que le nouveau libellé change considérablement la pratique de la sélection des témoins.

Deuxièmement, il est important de se rendre compte de la place qu'occupent les comités législatifs dans le processus. Le vote qui se tient à la Chambre des communes à l'étape de la deuxième lecture est un vote sur le principe du projet de loi. Ce n'est que lorsque le projet de loi a été approuvé par un vote qu'il est renvoyé à un comité législatif. Des règles de procédure très détaillées régissent le genre d'amendements qu'un comité peut effectuer; ceux qui débordent le cadre du projet de loi doivent être jugés irrecevables. De toute évidence, il y a place à l'interprétation et dans une certaine mesure, on peut soutenir qu'il faut examiner les conséquences d'un projet de loi pour déterminer si le libellé proposé est acceptable. De nombreux témoins profitent de leur comparution devant des comités législatifs pour débattre des orientations d'un projet de loi. Or, ce n'est ni le but de ces séances ni l'endroit pour engager de telles discussions. Les partis d'opposition sont peut-être désireux de mobiliser l'appui du public, mais dans un sens, il est injuste pour les témoins de leur demander de rédiger et de présenter des mémoires que le comité ne pourra pas, pour des questions de procédure, mettre en oeuvre ou adopter. Les délibérations des comités législatifs doivent porter sur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le libellé proprement dit du projet de loi, sur ses aspects techniques et sur sa rédaction.

Le comité McGrath voulait que les orientations ou les principes d'un projet de loi soient examinés par des comités permanents avant que la mesure législative ne soit présentée. Le gouvernement déposerait un projet de loi ou un document de travail ou encore le comité ferait de son propre chef l'étude d'un sujet en particulier. Les recommandations et les conclusions du comité serviraient de fondement à la rédaction du projet de loi. Autrement dit, le sujet serait étudié par un comité parlementaire avant la tenue de tout vote sur le principe du projet de loi. Ainsi, les comités législatifs n'auraient qu'à mettre au point ou à revoir la mesure législative pour s'assurer de la précision et de l'exactitude de son libellé.

Cette solution a beaucoup de mérite et a été adoptée à quelques occasions. Par exemple, les modifications apportées récemment à la *Loi sur le Parlement du Canada* ont été en grande partie le fruit des recommandations d'un comité spécial. Pour que le système fonctionne, toutefois, il faut davantage d'études préalables des politiques et des projets de loi, ce qui requiert une plus grande ouverture d'esprit de la part des fonctionnaires et des ministres et une optique différente de la part des comités et des politiciens.

Que le nouveau Règlement donne en fait lieu à un changement réel ou non dépend de ce qui adviendra de tout le processus législatif et du système des comités, ainsi que de l'attitude des députés ministériels. Si les comités législatifs se livrent à plus d'études préalables des projets de loi, il devrait y avoir moins de témoins à l'étape de l'étude par un comité législatif. En fait, les témoins pourraient se borner à commenter les questions techniques de rédaction. Les députés ministériels pourraient également utiliser le nouveau libellé pour se prononcer contre les efforts visant à inviter de nombreux témoins, mais il faudrait en évaluer les conséquences. Par ailleurs, avec ces changements, le gouvernement signale que l'étude d'un projet de loi par un comité ne doit pas être une répétition du débat en deuxième lecture sur le principe du projet de loi. En outre, les témoins qui auraient une idée plus claire de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ce qu'on attend d'eux -- et du genre d'observations qu'ils devraient faire -- pourraient améliorer le processus et rendre leurs contributions plus significatives.

MESURES D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Dans son rapport de 1985, le Comité McGrath a déclaré: "En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique" (*Troisième rapport*, p. 1). Un des secteurs où le comité avait recommandé des changements était celui des mesures d'initiative parlementaire. Il s'agit de l'heure réservée chaque jour à l'étude de projets de loi et de motions présentés par de simples députés du gouvernement ou de l'opposition. Ces changements, y compris la disposition visant à garantir qu'un certain nombre de ces projets de loi et de ces motions seront soumis à un vote, ont donné lieu à l'adoption d'un certain nombre de projets de loi et de motions d'initiative parlementaire et ont généralement été considérés d'un très bon oeil.

Les modifications de 1991 concernant les mesures d'initiative parlementaire découlent des recommandations qui figurent dans le vingt-et-unième rapport du Comité permanent des privilèges et des élections. Bon nombre sont des modifications de forme ou de procédure qui visent à simplifier l'étude des mesures d'initiative parlementaire et à accroître leur efficacité en permettant à un plus grand nombre de députés de participer et à davantage de projets de loi et de motions d'être étudiés.

Un certain nombre des recommandations du Comité permanent avaient constitué le fondement de certaines dispositions provisoires du Règlement qui étaient en vigueur pendant la majeure partie de 1990. Ces dispositions comprenaient des points comme la sélection d'affaires pour l'ordre de priorité, la sélection d'affaires à mettre aux voix, le délai prévu pour débattre des affaires à mettre aux voix et les mesures

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'initiative parlementaire les jours désignés. Ces changements visaient à permettre à un plus grand nombre de députés de faire étudier leurs projets de loi et leurs motions et ont donné d'assez bons résultats. Par exemple, l'introduction de tirages distincts pour les projets de loi et les motions a permis d'accroître le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire que la Chambre a eu la possibilité l'étudier. De même, le tirage de noms de députés, au lieu de projets de loi ou de motions, a permis à un plus grand nombre de députés de faire étudier leurs propositions. Le temps réservé aux affaires à mettre aux voix est passé de cinq à trois heures. On estimait que, dans la plupart des cas, trois heures suffisaient aux députés pour exprimer leur opinion, tout en permettant l'étude d'un plus grand nombre de projets de loi et de motions. La disposition prévoyant que l'heure réservée à l'étude des initiatives parlementaires ne serait pas suspendue les jours désignés a également permis d'établir avec plus de certitude le calendrier des mesures d'initiative parlementaire. Ces changements sont devenus permanents à la suite des modification de 1991 apportées au Règlement.

D'autres changements découlant du vingt-et-unième rapport du comité permanent comprennent une disposition prévoyant que si, les lundis, il faut annuler l'heure réservée aux initiatives parlementaires, lorsqu'elle précède le reste des travaux de la Chambre, celle-ci peut utiliser cette période pour étudier plutôt les initiatives ministérielles. (Tous les autres jours, les initiatives parlementaires sont étudiées à la fin de la journée, et la Chambre continue d'étudier les questions qui lui sont présentées si cette heure est annulé pour quelque raison que ce soit.) Une disposition prévoit également l'échange d'affaires à mettre aux voix et d'affaires ne faisant pas l'objet d'un vote lorsqu'un député ne peut pas être présent à la Chambre; le préavis à donner pour cet échange est désormais de 48 heures au lieu de 24, comme le prévoyait l'ancien Règlement.

Le nouveau règlement a instauré un changement majeur. Celui-ci stipule que lorsque prend fin le débat sur un projet de loi ou une motion ne faisant pas l'objet d'un vote, l'affaire est retirée et ne peut pas être soumise à un vote à moins d'un consentement unanime. Il s'agit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une dérogation importante à l'esprit du rapport McGrath. Le nouveau règlement stipule aussi que les votes inscrits concernant les initiatives parlementaires peuvent être reportés à la demande des whips.

Il convient de noter que, le 11 avril 1991, la Chambre a appuyé à l'unanimité les dispositions concernant les mesures d'initiative parlementaire, contrairement aux autres éléments de l'ensemble des modifications du Règlement.

AUTRES CHANGEMENTS

Un certain nombre d'autres changements divers ont été apportés au Règlement dans la motion du 11 avril 1991.

La période réservée à la présentation des pétitions se limite maintenant à 15 minutes par jour; autrefois, elle était illimitée. En outre, le droit de voter à l'étape de la première lecture d'un projet de loi est supprimé parce que les demandes de consentement pour présenter un projet de loi en première lecture sont maintenant automatiques. Ces changements font disparaître deux instruments de procédure que les députés de l'opposition utilisaient couramment comme tactiques dilatoires.

Les questions soulevées pendant le débat sur la motion d'ajournement, à la fin de certains jours, peuvent désormais durer au plus six minutes, ce qui représente une réduction de dix minutes par rapport à l'ancien Règlement. Il y a également eu une réduction correspondant de la durée des discours. Toutefois, il n'y a aucune réduction de la période de trente minutes réservée aux débats sur la motion d'ajournement, de sorte qu'on peut maintenant soulever cinq questions au lieu de trois. Les questions inscrites au *Feuilleton* peuvent désormais être transférées aux débats sur la motion d'ajournement si on n'y a pas répondu dans les 45 jours.

Selon le nouveau Règlement on peut, dans certaines circonstances, passer outre à la nécessité d'obtenir le consentement unanime pour des motions de nature courante. Une grande partie des travaux de la Chambre des communes découle de négociations et d'ententes entre les leaders parlementaires des divers partis. Toute entente visant à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

passer outre à certaines dispositions du Règlement nécessite le consentement unanime. Ainsi, un seul député peut empêcher la prise de certaines mesures.

Actuellement, la Chambre des communes est composée deux députés indépendants, de même que de représentants du Bloc québécois et du Parti réformiste, ni l'un ni l'autre de ces partis n'étant reconnus officiellement. Ces députés pouvaient exercer énormément de pouvoir grâce à l'ancien Règlement. Par ailleurs, le régime parlementaire est fondé sur le principe que, en dernière analyse, c'est la majorité qui l'emporte.

Une des nouvelles dispositions du Règlement prévoit que si l'on refuse le consentement unanime pour l'étude de certains genres de motions, celles-ci peuvent être soulevées par un ministre pendant les affaires courantes ordinaires et peuvent être étudiées, à moins que 25 députés ou plus ne signifient leur opposition. Cette disposition vise manifestement à accroître l'efficacité de la Chambre. Certaines garanties sont prévues: comme on l'a mentionné, il faut avoir essayé antérieurement d'obtenir le consentement unanime, de sorte que, dans un sens, un préavis aura été donné, même s'il n'est pas aussi long qu'en temps ordinaire. Ensuite, le gouvernement soutient que puisque cette disposition ne peut s'appliquer que pendant les affaires courantes ordinaires, habituellement lorsqu'un grand nombre de députés sont présents à la Chambre, les partis de l'opposition s'en trouvent protégés. Enfin, seuls certains genres de motions -- qui portent surtout sur des travaux de nature administrative -- sont en cause: le paragraphe 56.1.(1) ne permet d'utiliser cette procédure que dans le cas d'une "motion pour affaire courante", qu'on définit comme une motion qui peut être requise "pour l'observation du décorum de la Chambre, pour le maintien de son autorité, pour l'administration de ses affaires, pour l'agencement de ses travaux, pour la détermination des pouvoirs de ses comités, pour l'exactitude de ses archives ou pour la fixation des jours où elle les ouvre ou les ajourne".

Un autre changement prévoit le rétablissement d'office de toute question rayée du *Feuilleton* en raison de l'ajournement de la Chambre à la suite d'une motion ou pour absence de quorum, celui-ci demeurant fixé à 20 députés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le nouveau Règlement demande également au greffier de la Chambre de tenir un registre des députés pairés. Le "pairage" est le système où deux députés ayant une opinion différente acceptent de ne pas voter sur une question en particulier; ils annulent ainsi leur vote et n'ont aucun effet sur son résultat. On a fréquemment recours au pairage lorsque des députés ne peuvent pas être présents pour la tenue d'un vote. C'est une pratique parlementaire de longue date qui a pris naissance en Grande-Bretagne, à l'époque de Cromwell. Au Canada, le premier pairage a été enregistré moins de trois semaines après la réunion du nouveau Parlement, en 1867. À certaines époques, le pairage était très courant à la Chambre des communes du Canada et l'on dit que, à un moment donné, il existait une procédure permettant d'inscrire les "paires". L'introduction d'un registre des députés pairés semble être une tentative pour raviver cette pratique, qui est en vigueur dans certains autres pays. Comme divers présidents l'ont décidé dans le passé, il est toutefois probable que les ententes visant à pairer les députés demeureront des arrangements privés entre députés et non des questions où le Président ou la Chambre peut intervenir pour mettre ces ententes en oeuvre.

Divers autres changements sont également incorporés dans l'ensemble des modifications.

CONCLUSIONS

Les modifications de 1991 apportées au Règlement sont le fruit de discussions et de négociations entre les leaders parlementaires des trois principaux partis politiques de la Chambre des communes. Les changements proposés n'ont fait l'objet d'aucune audience publique ou étude en comité. Le débat qui a suivi a été très acrimonieux et amer. On s'entendait généralement sur un certain nombre des changements proposés, mais d'autres ont été l'objet d'un vif débat. Les députés de l'opposition ont critiqué le processus, et le débat n'a pris fin que par la force de la clôture. Ce n'est qu'avec le temps que nous verrons si cette situation nuira au fonctionnement du nouveau Règlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pendant le débat sur les modifications proposées, on a beaucoup parlé du cynisme et du désenchantement des Canadiens à l'endroit des politiciens. La télédiffusion des travaux de la Chambre des communes a eu pour effet de mettre certaines manigances au grand jour et d'exacerber certains problèmes. Quoi qu'il en soit, aucune modification du Règlement ne peut à elle seule changer le comportement ou l'attitude des députés ou répondre à toutes les attentes du public.

L'ensemble des modifications de 1991 apportées au Règlement sont dignes de mention en raison de leur portée: elles touchent à presque tous les aspects de la procédure de la Chambre des communes. Bon nombre des modifications sont liées entre elles. Par ailleurs, un certain nombre d'activités n'ont pas été touchées, comme la période de questions qui, selon beaucoup de députés, surtout ministériels, a besoin d'être réformée. Comme on l'a mentionné précédemment, les règles de procédure ne sont jamais immuables ou définitives. D'autres changements sont inévitables pour tenir compte de modifications à la composition de la Chambre ou de changements dans les attitudes et les priorités.

Des changements de procédure ne sont jamais faciles à mettre en oeuvre. Certains députés résistent au changement par crainte de l'inconnu. Certains -- habituellement des partis de l'opposition -- hésitent à renoncer à des tactiques de procédure bien connues, tandis que d'autres -- des ministériels -- accordent toute la place à l'efficacité. Ces intérêts divergents ne sont pas toujours faciles à concilier. Seul le temps dira si les modifications de 1991 donneront de bons résultats et répondront aux attentes.